

1 Inleiding

Beweerd wordt wel dat de sociale zekerheid zo oud is als de mens. Al in de spijkerschriften van het oude Mesopotamië zouden aanwijzingen te vinden zijn van regelingen die de ‘minderbedeelden’ beoogden te beschermen. Later zijn kerken en liefdadigheidsinstellingen, maar ook het middeleeuwse gildewezen en de eerste verzekeringsmaatschappijen, initiatieven gaan ontplooiën om de mens bestaanszekerheid te bieden. Uit deze initiatieven is de socialezekerheidswetgeving voortgekomen. De invulling daarvan verschilt van land tot land en evolueert bovendien in de tijd. Het gevolg hiervan is dat dé sociale zekerheid eigenlijk niet bestaat. Als puntje bij paaltje komt, is sociale zekerheid een veelzijdig begrip waarvan de betekenis steeds zal moeten worden geëxpliciteerd en beargumenteerd.

In deze introductie beginnen we met een passage over de betekenis van de term sociale zekerheid: hoe wordt daar in Nederland tegenaan gekeken en welke invalshoek kiezen wij voor dit boek? Vervolgens gaan we in op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het waarborgen van sociale zekerheid en schetsen wij in vogelvlucht een beeld van de manier waarop daaraan in de loop der tijd invulling is gegeven. We sluiten af met een korte typering van de publieke en de private sociale zekerheid. Daarmee lichten wij slechts een tipje van de sluier op en geven zo een voorproefje van wat er verder in dit boek gaat komen.

1.1 Sociale zekerheid: wat is dat eigenlijk?

Het Van Dale woordenboek omschrijft sociale zekerheid als ‘een toestand waarbij voor allen de bezorgdheid voor gebrek wordt uitgesloten’. Dit is een vrije vertaling van de ‘freedom from want’, een term die de Amerikaanse president Roosevelt introduceerde in zijn *State of the Union* van januari 1941. Hij propageerde daarin dat armoede geen natuurlijk verschijnsel is waarin de mens moet berusten: iedereen heeft recht op bestaanszekerheid en de overheid heeft bij de realisatie daarvan een bepaalde verantwoordelijkheid.

Sociale zekerheid heeft dus met bestaanszekerheid te maken. Zoveel is duidelijk. Maar vanaf dat punt lopen de meningen uiteen. Waar de een de essentie van de sociale zekerheid ziet in het verstrekken van uitkeringen, stelt de ander dat het erom gaat mensen te helpen om zo snel mogelijk een betaalde baan te vinden. Weer anderen knopen aan bij de doelstellingen van de sociale zekerheid. Zij benadrukken dat het uiteindelijk gaat om het creëren van gelijke ontwikkelingskansen voor iedereen en het realiseren van een evenwichtige inkomensverdeling, gerechtigheid of zelfs van het geluk van de samenleving als geheel!

Sociale zekerheid wordt ook wel benaderd vanuit de waarden die daaraan ten grondslag liggen. Een van de kernwaarden is solidariteit, waarmee wordt aangegeven dat sociale zekerheid een gezamenlijk streven is. Het gaat erom dat de sterken een bijdrage leveren aan de bescherming van de zwakkeren. Op die manier kunnen verschillende vormen van solidariteit worden gerealiseerd, bijvoorbeeld tussen rijk en arm, tussen werkenden en werklozen, tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen of tussen jong en oud (of andersom). Wendt iemand zijn rijkdom uitsluitend aan voor zichzelf, dan is van solidariteit, en dus van sociale zekerheid, geen sprake.

1.2 Focus van dit boek

Socialezekerheidsrecht

In dit boek behandelen wij de kern van het socialezekerheidsrecht (dat is één woord, omdat het adjectief 'sociale' verwijst naar 'zekerheid' en niet naar 'recht'). Het socialezekerheidsrecht omvat het geheel van rechtsregels dat betrekking heeft op het verschijnsel sociale zekerheid. Wij benaderen dat verschijnsel dus vanuit een juridisch perspectief.

Rechtssystematisch gezien behoren de rechtsregels die zich in de sfeer van de sociale zekerheid hebben ontwikkeld tot het bestuursrecht: het rechtsgebied dat de activiteiten van de overheid ten behoeve van de samenleving reguleert. Samen met het arbeidsrecht rekent men het socialezekerheidsrecht ook wel tot het sociaal recht: het rechtsgebied waarin de bestaanszekerheid van de burger op het brede terrein van arbeid en inkomen centraal staat.

Werkdefinitie van sociale zekerheid

In dit boek richten wij ons op de rechtsregels die zijn vastgelegd in de wettelijke socialezekerheidsregelingen. Daarbij concentreren wij ons op die rege-

lingen die inkomensbescherming bieden bij het intreden van ‘sociale risico’s’ en van behoeftigheid (armoede) en die uitkeringsgerechtigden steun geven bij het vinden van werk.

Sociale risico’s

Het begrip ‘sociaal risico’ verwijst naar Conventie nr. 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) betreffende minimumnormen inzake sociale zekerheid. In dit uit 1952 daterende verdrag worden de volgende sociale risico’s opgesomd:

- medische zorg;
- ziekte;
- werkloosheid;
- ouderdom;
- arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- gezinslasten;
- moederschap;
- invaliditeit; en
- overlijden.

Het risico dat aan deze gebeurtenissen verbonden is, heeft vaak te maken met het wegvallen van arbeidsinkomsten (bij overlijden zijn het de nabestaanden die daarmee worden geconfronteerd). Bij medische zorg en gezinslasten bestaat het risico uit extra kosten die iemand moet maken. Deze kunnen dermate ingrijpend zijn voor het individu dat de gemeenschap het nodig heeft gevonden om ook in die situaties inkomensbescherming te bieden.

Behoeftigheid

De opsomming van sociale risico’s in IAO-Conventie nr. 102 geldt als internationaal ijkpunt voor de definitie van sociale zekerheid. De bescherming tegen behoeftigheid is daarin niet opgenomen. In onze definitie is behoeftigheid daarom apart vermeld. Ondersteuning aan armen is immers de oudste vorm van sociale zekerheid en ook nu nog heel belangrijk. In Nederland geeft de bijstandsregeling (Participatiewet) hieraan nader vorm.

Inkomensbescherming versus activering

Traditioneel wordt inkomensbescherming als het primaire doel van de sociale zekerheid beschouwd. In dit verband wordt ook wel gesproken over de *waarborgfunctie*. Naast deze waarborgfunctie heeft de sociale zekerheid een *activeringsfunctie*. Die functie richt zich op het tweede onderdeel van onze definitie: het bieden van steun bij het vinden van werk (*re-integratie*). Tegenover die

steun staat dat uitkeringsgerechtigden zich voor hun re-integratie moeten inspannen op straffe van verlaging of verlies van de uitkering. De activeringsfunctie is daardoor in feite onderdeel van de inkomensbescherming en dus van de waarborgfunctie. Dit zou pas anders zijn als er een recht op re-integratie zou bestaan dat losstaat van het uitkeringsrecht. Dat is echter tot nu toe niet het geval.

1.3 Recht op sociale zekerheid?

Rechtsgrond

Sociale zekerheid veronderstelt dat de gemeenschap garant staat voor de bestaanszekerheid van haar leden. Dit impliceert een bepaalde overheidsverantwoordelijkheid. Maar ook de leden van de gemeenschap hebben bepaalde verantwoordelijkheden. Dit blijkt uit de rechtsgrond voor de sociale zekerheid die kort na de Tweede Wereldoorlog als volgt werd geformuleerd: 'De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.'

20

Sociaal grondrecht

De bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid is verankerd in het recht. Dit hangt samen met de erkenning van het recht op sociale zekerheid als een sociaal grondrecht. Dit recht werd voor het eerst geformuleerd in art. 22 van de Universele verklaring van de rechten van de mens en is later ook opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (art. 9), het Europees Sociaal Handvest (art. 12) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (art. 34). In ons land is met name art. 20 van de Grondwet (Gw) van belang. Dat luidt als volgt:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Betekenis

Sociale grondrechten onderscheiden zich van klassieke grondrechten doordat ze van de overheid een bepaalde inspanning verlangen. Net zoals de overheid erop moet toezien dat er voldoende scholen zijn, moet zij er ook voor zorgen

dat er een stelsel tot stand komt dat ons beschermt tegen de onzekerheden van het bestaan. Uit art. 20 Gw zijn echter geen concrete normen voor de inrichting van het stelsel af te leiden. De rechter zal art. 20 Gw ook niet snel beschouwen als een eenieder verbindende bepaling die door de rechter kan worden getoetst (art. 93 en art. 94 Gw). Daarvoor wordt de formulering door de rechter te vaag en onbestemd gevonden.

Toch mag de overheid niet de andere kant op kijken als het gaat om de bestaanszekerheid van mensen. Als bepaalde groepen buiten de boot (dreigen te) vallen, is de overheid verplicht tot actie over te gaan. Het recht op sociale zekerheid impliceert dus niet noodzakelijk een directe verantwoordelijkheid voor de overheid, maar wel een *eind*verantwoordelijkheid voor de bestaanszekerheid van haar burgers.

1.4 Ontwikkeling van het socialezekerheidsstelsel

1.4.1 Opbouwfase

Armenzorg

De bemoeienis van de overheid met de sociale zekerheid gaat terug naar 1854. Toen kwam de armenzorg in overheidshanden, zij het dat daaraan een minimale invulling werd gegeven. Niet alleen was de overheidszorg beperkt tot het absolute minimum, maar ook werd voorrang gegeven aan andere vormen van hulp, bijvoorbeeld van de familie of van de kerk. Pas als daar niets viel te halen, kon een beroep op de armenzorg worden gedaan. Een echt recht op sociale bijstand werd pas ingevoerd met de inwerkingtreding van de Algemene bijstandswet (Abw) in 1965. Bijstandsverlening was daarin niet langer een gunst, maar een juridisch afdwingbaar recht. Dit was een belangrijk keerpunt in de armenzorg.

Verplichte arbeidersverzekeringen

Aan het einde van de negentiende eeuw nam de overheid ook maatregelen om loonarbeiders te beschermen tegen de vaak mensonterende omstandigheden waaronder zij moesten werken (lage lonen, lange werktijden, onveilige arbeidsomstandigheden). In het verlengde hiervan kwamen de eerste verplichte sociale verzekeringen tot stand. 'Verplicht' betekent dat loonarbeiders voortaan van rechtswege, dat wil zeggen automatisch, verzekerd waren tegen bepaalde arbeidsrisico's, tenminste, als aan in de wet gestelde voorwaarden was voldaan. De gedachte hierachter was dat er, zonder een dergelijke ver-